

LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES A TRAVÉS DEL DERECHO*

Ángeles SOLANES CORELLA**

SUMARIO: I. *La importancia del estatuto jurídico.* II. *La integración de los inmigrantes en la política migratoria española dentro del contexto europeo.* III. *El principio constitucional de igualdad y los niveles de derechos.* IV. *La integración posible.*

I. LA IMPORTANCIA DEL ESTATUTO JURÍDICO

Según las cifras más recientes, a partir de los datos del padrón municipal sobre una población de 46.9 millones de personas en España, el número de extranjeros empadronados se sitúa en 5.7 millones, de los cuales 2.3 millones son ciudadanos de la Unión Europea, y, por tanto, entre los 3.4 millones restantes encontramos a los extranjeros nacionales de terceros Estados que engloban en buena medida el denominado colectivo de los inmigrantes.¹ De hecho, los flujos migratorios no han dejado de crecer en el territorio español en los últimos años. Así, en 2006 la inmigración podía considerarse el primer factor de crecimiento de la población, ocho de cada diez nuevos habitantes eran extranjeros.² La crisis ha supuesto un importante freno a las nuevas entradas de inmigrantes, pero no un incentivo real a abandonar el país para los extranjeros que ya se encuentran en él, ni un impedimento

* Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto Consolider Ingenio CSD-2008-00007 *El tiempo de los derechos*, financiado por el Ministerio de Educación, y el proyecto I+D, del Ministerio de Ciencia e Innovación *Inmigración, Integración y Políticas públicas: garantías de los derechos y su evaluación*, DER 2009-10869.

** Catedrática (acreditada) de filosofía del derecho, Universidad de Valencia, España.

¹ Instituto Nacional de Estadística, *Datos padrón municipal 1 de enero de 2010*, presentados el 29 de abril de 2010.

² Izquierdo, A. (dir.), *Demografía de los extranjeros. Incidencia en el crecimiento de la población*, Madrid, Fundación BBVA, 2006, pp. 17 y ss.

absoluto para nuevos movimientos migratorios.³ En este contexto, no puede negarse que la sociedad española es y será diversa de tal forma que esa mezcla exige buenas dosis de integración.

Analizar la cuestión de la integración como prioridad esencial al tratar el fenómeno migratorio requiere un análisis transversal, que supera las posibilidades de este trabajo. De los múltiples aspectos a considerar para articular una política de integración de y con los inmigrantes,⁴ uno especialmente relevante lo constituye, a mi juicio, el estatuto jurídico. Para la consecución de ese objetivo que denominamos “integración”, resulta imprescindible la igual consideración como sujetos de derecho de las personas inmigrantes, o, lo que es lo mismo, la configuración de un estatuto jurídico pleno que permita articular la integración, entendiéndolo que ésta es consecuencia del cúmulo de libertades, sin eludir los deberes jurídicos a ellas conectados, puesto que no puede haber integración sin derechos, y no a la inversa.

En efecto, una de las funciones que el derecho desempeña en el ámbito de los movimientos de personas es que contribuye de manera determinante a la inclusión o exclusión de los individuos al permitirles pasar a formar parte, o no, de la nueva comunidad. La legislación española en materia de extranjería, tradicionalmente, ha construido el estatuto jurídico del no nacional con base en la situación de regularidad del sujeto condicionando los derechos fundamentales y ralentizando la integración, especialmente en los casos de irregularidad. Así, se evidencia con la normativa básica aplicable a los nacionales de terceros Estados, la conocida comúnmente como Ley de Extranjería, caracterizada por las sucesivas modificaciones (en adelante, LODYLE).⁵

³ El programa de retorno voluntario no ha tenido el efecto inicialmente previsto. Según datos oficiales, “el número de solicitudes de la prestación por desempleo de trabajadores extranjeros que retornan a sus países de origen, a fecha 30 de noviembre de 2009, ha sido de 9.114”, *Contestación del Gobierno a la pregunta de don Eugenio Jesús González García (GPP), sobre el número de inmigrantes desempleados que solicitaron, a fecha 1 de diciembre de 2009, acogerse al Plan de Retorno Voluntario (684/019001), Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado IX Legislatura, 8 de junio de 2010*, p. 18. También se han reducido drásticamente las entradas; por ejemplo, la Orden TIN/3498/2009, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2010 (BOE del 29 de diciembre de 2009, sec. I. p. 111118) establece un total de 168 puestos para todo el territorio nacional cuando, por ejemplo, para 2007 se ofertaron en el contingente 27,034 plazas (Resolución de 26 de diciembre de 2006, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 22 de diciembre de 2006, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2007, BOE del 9 de enero de 2007, p. 1156).

⁴ Cachón, L., “La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial”, *Política y Sociedad*, 2008, vol. 45, núm. 1, pp. 205-235.

⁵ Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, del 12 de enero), en su redacción dada por

Aunque la LO 4/2000 ya hacía una referencia en su título a la cuestión de la integración en su dimensión social, hasta la última de las leyes orgánicas de reforma, la LO 2/2009, no se había dedicado una parte del articulado a concretar dicha cuestión, tal como veremos más adelante.

Con la LODYLE se han ido trazando escalones diferentes de derechos atendiendo —como indicábamos— a la regularidad de la situación administrativa, pero también al empadronamiento, éstos son los dos referentes para que los extranjeros puedan ejercer sus derechos en España.

El círculo vicioso y progresivo de exclusión del que ha sido objeto la persona inmigrante sólo puede romperse si se comienza por negar la mayor de las premisas, afirmando que es más que cuestionable el hecho de que todo extranjero procedente de otra cultura deba ser visto como un enemigo, del mismo modo que también lo es que los países que acogen inmigrantes tengan una cultura homogénea y consolidada a la que la persona inmigrante pueda “apuntarse” (¿asimilarse?) como un todo.⁶

El aumento paulatino de las personas inmigradas en territorio español requiere la acomodación, inserción o normalización en múltiples ámbitos, entre ellos el jurídico-administrativo y el social, cuyas premisas no siempre son claras. Es decir, para superar esa aparente llegada de flujos para los que no se prevé integración alguna se hace necesario especificar las exigencias del proceso integrador, estableciendo propuestas concretas en torno a lo que podríamos considerar como los “indicadores sociales de la gestión de la convivencia plural en la vida cotidiana”,⁷ que

la Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre (*BOE* núm. 307, del 23 de diciembre), por la Ley Orgánica 11/2003, del 29 de septiembre, (*BOE* núm. 234, del 30 de septiembre), por la Ley Orgánica 14/2003, del 20 de noviembre, (*BOE* núm. 279, del 21 de noviembre) y la por la Ley Orgánica 2/2009, del 11 de diciembre (*BOE* núm. 299, del 12 de diciembre). Además, continúa vigente en lo que no sea contrario a la actual ley, con el imperativo respecto al principio de jerarquía normativa, el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* núm. 6, del 7 del enero) que se encuentra actualmente en trámite de reforma, pero que ya fue reformulado por el Real Decreto 1162/2009, del 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre (*BOE* núm. 177, del 23 de julio).

⁶ Lucas, J., de, *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Barcelona, Icaria Antrazyt, 2003, p. 52; Castles, S., “Guestworkers in Europe: a Resurrection?”, *International Migration Review*, vol. 4, núm 4, invierno de 2006, pp. 741-766.

⁷ Lucas, J. de, “La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración”, *La integración de los inmigrantes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 13.

se traducen en derechos tales como la sanidad, la educación, la vivienda o el trabajo.⁸

Si la integración de las personas inmigrantes no es posible sin derechos, el reconocimiento, formal y material, concreto (en un ordenamiento jurídico estatal, en el caso que nos ocupa, el español) de los mismos debe suponer una consideración de sujeto de derecho para el extranjero extracomunitario. Asumiendo que las partes implicadas son, en todos los sentidos, sujetos de derecho, se abre la posibilidad de concebir la integración desde la concepción instaurada hace una década por la COM (2000) 757 y, al menos formalmente, asumida por los distintos Estados. Con base en la misma, la integración debe entenderse como “un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes”.⁹

En esta línea han continuado todas las disposiciones en la Unión Europea pensadas para propiciar la integración, entre las más recientes, por citar solo dos ejemplos, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, refrendado en el Consejo Europeo del 16 de octubre de 2008, en el cual se establecen como principales objetivos conseguir una inmigración legal y ordenada, luchar contra la inmigración ilegal y favorecer la integración de los inmigrantes legales mediante un equilibrio de derechos y deberes, y el programa de La Haya.¹⁰

⁸ Añón, M. J., “Integración: una cuestión de derechos”, *Arbor*, núm. 744, julio-agosto de 2010.

⁹ COM 757 final, del 22 de noviembre, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración*, consolidada en distintas comunicaciones posteriores, y especialmente en el dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre *Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países*, *Diario Oficial C 27/95* del 3 de febrero de 2009.

¹⁰ Martín y Pérez de Nanclares, J., *La inmigración y el asilo en la Unión Europea: hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Editorial Constitución y Leyes, Colex, 2002; Lahav, G., *Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; Forner, J. J., *Fronteras exteriores de la UE e inmigración a España, relaciones internacionales y derecho*, Cuadernos de la Escuela Diplomática, núm. 33, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007; Lucas, J., de, “Dos test sobre la consistencia del Estado de derecho. Ante los proyectos de reforma de asilo y extranjería”, *Jueces para la Democracia*, núm. 64, 2009, pp. 15-23; Lucas, J. de, y Solanes, A., *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Madrid, Dykinson, 2009; Díaz, C. (coord.), *Los derechos fundamentales en la UE*, ARI, Real Instituto Elcano, 2010; Trujillo, A. J. y Ortega, J. M. (coords.), *Inmigración y asilo: problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Madrid, Ediciones Sequitur, 2010,

La integración exige, por tanto, un esfuerzo de todos los agentes implicados, también de la población autóctona, para que se dé esa bidireccionalidad que propicia la integración “con” (y no “de”) los inmigrantes. Pero además, ha de ser concebida en distintas dimensiones, tanto para los recién llegados cuanto para los inmigrantes con autorizaciones de larga duración (antes de la última reforma legal denominados “permanentes”).

Junto a esta dimensión temporal de la integración se sitúa la espacial que en términos normativos reconduce a la necesidad de propiciar el proceso desde los ámbitos jurídicamente más próximos al inmigrante; es decir, desde la administración local. En el espacio público, la especial situación administrativa que se da entre el sujeto implicado y los ayuntamientos, que propicia la cercanía y la confianza, hace que los entes locales sean los más adecuados para comenzar a articular medidas de integración susceptibles de ser ampliadas.¹¹

El fenómeno migratorio, por tanto, va unido a la propia esencia de la integración, que en nuestro eje de trabajo se concibe como el igual reconocimiento de derechos y libertades, considerando al inmigrante sujeto de derecho (tanto en un momento inicial cuanto en el de asentamiento duradero), para propiciar ese proceso de intercambio entre la población autóctona y la extranjera, que comienza en los ámbitos de contacto más cercanos, como los municipios. Si intentamos disociar los términos de inmigración e integración, ya no hablamos propiamente de la primera en una pretendida concepción teórica que la articula desde una dimensión económica, laboral, pero legal. Ya no nos referimos a mano de obra “reclamada” por un mercado formal de trabajo al alza o en recesión, pero que parece seguir necesitando al menos personal altamente cualificado, que también se verá afectado por las medidas de integración,¹² sino de otras realidades paralelas a los flujos migratorios.¹³

Ésta es la cuestión, cómo compatibilizar esa pretensión de integración, ese proceso irrenunciable en la idea de inmigración, con una realidad en la que la inmigración irregular está alcanzando una considerable dimensión,

¹¹ Solanes, A. y Cardona, M. B., *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 80-85.

¹² Sobre la entrada de la Unión Europea en lo que puede considerarse la competencia internacional por atraer talentos, puede consultarse, como muestra, Abella, M., “Competencia global por trabajadores cualificados”, en Blanco, C. (ed.), *Migraciones. Nuevas movilizaciones en un mundo en movimiento*, Barcelona, Anthropos, 2006, pp. 185-205; Solanes, A., “La apertura selectiva: nacionalidad y mercado frente a la movilidad humana”, en Lucas, J. de y Solanes, A., *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, cit., pp. 67-96.

¹³ Cachón, L., *La “España inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona, Anthropos, 2009.

que repercute directamente sobre la esfera democrática española y sobre los inmigrantes, que, como sujetos más débiles, se han visto especialmente afectados por la crisis económica.¹⁴ En este contexto, potenciar la ascensión del proceso de integración a un primer plano en el discurso político, y por ende normativo, exige deconstruir las actuales fórmulas legales generadoras de una exclusión estratificada, que reconoce diversos niveles de derechos a los inmigrantes, para dejar paso a un estatuto pleno de derechos para los extranjeros que consolide y refuerce nuestra democracia al acercar la sociedad civil a la jurídica.¹⁵

Esta propuesta no sólo es compatible con los principios constitucionales, sino incluso más acorde, desde mi punto de vista, que la actual, puesto que el marco constitucional es lo suficientemente amplio para facilitar una gestión de la diversidad, sin que en todo caso sean descartables algunas puntuales mejoras. Para evidenciarlo, en este artículo me detendré, en primer lugar, en la novedosa referencia de la última reforma legal a la integración en la política de inmigración española, para ver el encaje que se le pretende dar en el futuro y su coordinación con otras novedades legislativas. A continuación abordaré el principio de igualdad desde su concepción constitucional, apostando por una interpretación extensiva del mismo y aludiendo a los distintos niveles de derechos que la norma contempla. Con ello pretendo insistir en que la devaluación de los derechos fundamentales de los inmigrantes no es más que una reducción en la calidad de nuestras democracias, una reformulación a la baja del Estado de derecho, que ha de ser cuestionada y criticada si se quiere que la integración sea posible.

II. LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LA POLÍTICA INMIGRATORIA ESPAÑOLA DENTRO DEL CONTEXTO EUROPEO

Por primera vez en la legislación española con la reforma introducida por la ya mencionada LO 2/2009 se propone un artículo dedicado a la integración de los inmigrantes y se especifica que ésta será un principio fundamental en la articulación de la política migratoria española, teniendo en cuenta que el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas. Así, el

¹⁴ Izquierdo, A., “Una reflexión sobre la integración de los inmigrantes extranjeros en España: de la bonanza a la crisis”, *Estudios mirandeses. Anuario de la Fundación Cultural “Profesor Cantera Burgos”*, núm. 28, 2, 2008, pp. 221-242.

¹⁵ Mezzadra, S., *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2005, pp. 97-100.

artículo 2 bis recuerda, en su apartado segundo, que todas las administraciones públicas ejercerán sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a principios como la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea; la ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo, y la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía.

El artículo 2 ter se ocupa específicamente de la integración de los inmigrantes estableciendo dos puntos de partida imprescindibles:

- 1) Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas, sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.
- 2) Las administraciones públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los estatutos de autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato.

Estas dos afirmaciones suponen, en mi opinión, la negación de la existencia del denominado “contrato de integración” para los inmigrantes como obligación jurídica en España, puesto que el marco jurídico de referencia es el general, y las políticas han de ser transversales.

Sobre la base de una política de integración que debe tender a la coordinación, pero no a la armonización, distintos Estados de la Unión llevan algunos años, con una especial aceleración en los últimos cinco, aplicando los denominados contratos o cursos de integración, que inciden en la idea contractual de derechos y deberes, pero hacen descansar básicamente sobre el inmigrante el peso de la integración. Con diferentes puntos de coincidencia, pero también con importantes divergencias, se han puesto en marcha contratos o cursos de integración, o exámenes de civismo y ciudadanía (vinculantes o no), en Suecia, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Austria, Bélgica, Francia, Reino Unido, Estonia (en este caso no para los nuevos inmigrantes, sino básicamente dirigidos a la minoría rusa), Alemania y Suiza.¹⁶ En el caso de

¹⁶ Carrera, S., “Integration of Immigrants versus Social Inclusion: A Typology of Integration Programmes in the EU”, en Balzacq, T. y Carrera, S. (eds.), *Security versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2006, pp. 87-114; Human

España, la LO 2/2009 no exige ningún tipo de contrato adicional de integración para los inmigrantes.

España se distancia así de la tendencia de algunos países que claramente han impulsado desde sus respectivas normativas nacionales programas de integración de carácter jurídicamente vinculante, retrocediendo en buena medida en lo que a reconocimiento de la diversidad se refiere.¹⁷ Ello no significa que se haya superado el debate sobre un déficit de integración coincidiendo con una crisis asumida y la idea del declive de la capacidad inclusiva del Estado del bienestar; más bien al contrario, éste continúa en auge.¹⁸

El concepto de integración que se vincula al contrato es, en mi opinión, muy reducido, y en nada recuerda a la bidireccionalidad de la que se habla desde la Unión Europea, en la medida en que la sociedad de acogida permanece impermeable a él. También aquellos extranjeros, incluso nacionales de terceros Estados, que fuera del ámbito de aplicación personal de las legislaciones de extranjería no se ven afectados por estos contratos (como los trabajadores altamente cualificados o aquellos que se benefician de regímenes jurídicos especiales) son ajenos a estas medidas de integración.

Ciertamente, los destinatarios principales de los programas de integración vinculantes son los recién llegados, mayores de edad, que tienen un conocimiento muy primario de la lengua del país de recepción; y en segundo lugar, aquellos que deseen acceder a la residencia permanente, pero no todos los extranjeros. El vínculo que aquí se observa es el relativo a la integración y la pobreza, puesto que el nivel económico y la dependencia se incluyen entre los factores que mayor peso adquieren a la hora de concretar si el inmigrante es o no sujeto de los programas de integra-

Rights Watch, *The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration*, 15 de mayo de 2008, núm. 1, UNHCR Refworld, disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/482d36732.html>; Guiraudon, V., *Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea*, área: demografía, población y migraciones internacionales, *ARI*, núm. 43, 2008, Madrid, Real Instituto Elcano, 2008; Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, Departamento C de Política, Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, *Estudio comparativo de la legislación en materia de inmigración legal en los 27 Estados miembros de la Unión Europea. Incluye una evaluación de las condiciones y formalidades impuestas por cada Estado miembro para los recién llegados*, PE 393.281, Bruselas, febrero de 2008; Cebolla, H. y Requena, M., *Marroquíes en España, los Países Bajos y Francia: gestión de la diversidad e integración*, Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 11/2010.

¹⁷ Martiniello, M., *Cómo combinar la integración y la diversidad: el desafío de una ciudadanía multicultural en la UE*, Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración, Informes 3, Gipuzkoa, 2007.

¹⁸ Bommes, M., "The Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State. International Migration and the Deregulation of Identity Formation", *The Multicultural Challenge. Comparative Social Research*, núm. 22, 2003, pp. 43-67.

ción.¹⁹ En contrapartida, el desempleo (con él los ínfimos ingresos económicos) y la dependencia de los recursos del Estado de bienestar pueden interpretarse como una falta de integración por parte del inmigrante.

En el caso de Alemania, Francia y los Países Bajos, los programas de integración pretenden establecer un estándar compartido, con la finalidad de asegurar las mismas medidas para todos los inmigrantes legales y permanentes en todo el país. Para ello es imprescindible articular un procedimiento administrativo común, que es siempre el punto de partida, de tal forma que sólo existe una posible adaptación a las necesidades individuales y a las particularidades locales en una segunda fase. En este esquema, se supone que un programa de integración eficiente es aquel que ha de proporcionar, inicialmente, estandarización y ocuparse sólo de forma colateral de la diferenciación.²⁰

El éxito del contrato de integración es más que cuestionable, al menos por dos razones: por una parte, en determinados casos, como el francés, se puede valorar desde una perspectiva meramente cuantitativa, que evidencia el número total de exámenes que se han superado respecto a los contratos efectivamente arbitrados; pero eso no aporta un dato sobre lo que realmente está ocurriendo en cuanto a la integración en la vida diaria del inmigrante; por otra parte, la superación, incluso con éxito de exámenes de idioma y cultura, no garantiza otras dimensiones, que también van unidas a la integración. Aunque el contrato se dé por superado, éste, por sí mismo, no garantiza la efectiva implementación en el mercado laboral o la interrelación con la población autóctona.

En realidad, es obligado plantearnos si estos instrumentos persiguen impulsar la integración de la población inmigrante o si responden a un contexto marcado por las políticas de inmigración restrictivas, en las que los elementos en buena medida también simbólicos (de preservación de la identidad nacional, de los valores constitucionales, etcétera) adquieren una especial relevancia y la figura del inmigrante queda estigmatizada.²¹

Los contratos incluidos en los programas de integración no se articulan exclusivamente con base en una carencia de la misma en el ámbito social,

¹⁹ Carrera, S., "Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea", *Migraciones*, núm. 20, diciembre de 2006, p. 67.

²⁰ Michalowski, I., "Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos: diseño y efectividad de los programas de acogida e integración", en Biles, J. et al., *Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2007, p. 83.

²¹ Lucas, J. de, "Las globalizaciones y los derechos", *Enrahonar*, núm. 40-41, 2008 b, pp. 55-66.

sino que se relacionan de forma muy estrecha con la crisis general de los sistemas sociales o lo que se ha considerado como el del declive de la capacidad inclusiva del Estado del bienestar también en los países europeos. Los contratos de integración como obligación jurídica han sido considerados, desde determinados sectores, como un retorno a la asimilación, puesto que inciden especialmente en la adquisición de competencias lingüísticas y de carácter cívico. Este esfuerzo añadido que se requiere al inmigrante no va aparejado de una mayor inserción o promoción en atención a sus circunstancias específicas en el mercado laboral. Parece más oportuna la potenciación de una integración socioeconómica en lugar de la asimilación cultural clásica, que es la idea fundamental por la que se articulan estos contratos,²² sin perder de vista la igualdad jurídica.

En este contexto, es acertada la opción española perfilada con la LO 2/2009, concretada en el mencionado artículo 2ter, que conecta la integración con las acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, la incorporación al sistema educativo, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo.

Siendo estos ejes los básicos de la política estatal de inmigración, han de articularse atendiendo a la imperativa cooperación y coordinación, también por las comunidades autónomas. No puede perderse de vista la progresiva asunción de competencias que están llamadas a experimentar dichas comunidades en materia de inmigración en los próximos años, tras la apertura realizada por la LO 2/2009 (al concederles competencia, por ejemplo, en las autorizaciones iniciales de trabajo) desplazando el monopolio estatal existente hasta el momento.

Precisamente dentro de ese nuevo contexto competencial, comunidades como la valenciana o Cataluña, por citar sólo dos ejemplos, han aprobado sus respectivas leyes en relación con la integración y acogida de inmigrantes para desarrollar las competencias legalmente atribuidas sin sobrepasar los límites de la norma estatal.²³ Así, la LODYLE insiste en que la administra-

²² Brubaker, R., "The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States", en Joppke, Ch. y Morawska, E. (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*, Londres, Palgrave MacMillan, 2003, pp. 39-58.

²³ Ley 15/2008, del 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana, *BOE* núm. 9, del 10 de enero de 2009; Decreto 93/2009, del 10 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 15/2008, del 5

ción general del Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos colaborarán en sus acciones en este ámbito, tomando como referencia sus respectivos planes de integración. Esa coordinación partirá del Plan Estratégico de Inmigración, tras el cual el gobierno y las comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración, programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Los programas se financiarán con cargo tanto a un fondo estatal como a través de la cofinanciación por parte de las administraciones receptoras de las partidas del fondo.

III. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IGUALDAD Y LOS NIVELES DE DERECHOS

Siendo la integración una prioridad de la política de inmigración en España, como hemos visto que se declara en el LODYLE, la pretensión de igualdad en los derechos no puede dejar de ser el modelo de la misma.

El referente en la configuración del estatuto jurídico del extranjero en España lo constituye, básicamente, desde el régimen constitucional, los artículos 10.2 y 13.1 CE, que se relacionan a su vez con el artículo 14, CE. Al amparo de los mencionados preceptos, las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución establece se interpretarán atendiendo a lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, teniendo en cuenta que los extranjeros en España gozarán de las libertades públicas que se garantizan en el título I “en los términos que establezcan los tratados y la ley”. Esta posibilidad de configuración legal de buena parte de los derechos y libertades de los extranjeros constituye el elemento de mayor limitación en la aplicación del principio de igualdad.

La falta de concreción de los preceptos constitucionales generales a la hora de ser aplicados en el ámbito de la extranjería ha dotado de especial relevancia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que es la que apunta pautas más concretas al respecto.

de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes, *DOCV* núm. 6056, del 14 de julio, y Ley 10/2010, del 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña, *BOE* núm. 139, del 8 de junio de 2010. *Cfr.* Solanes, A., “¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración al compromiso de la Ley autonómica valenciana 15/2008”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 20, 2009, pp. 47-75.

La primera de las sentencias especialmente relevante del alto tribunal en materia de derechos y libertades fundamentales de los extranjeros en España es la STC 107/1984, del 23 de noviembre, que establece una doctrina consolidada entre otras por la STC 236/2007, del 7 de noviembre, que es la primera que resuelve el recurso de inconstitucionalidad de la LO 8/2000.²⁴ A partir de esta jurisprudencia podemos extraer una serie de líneas directrices que especifican los mandatos constitucionales:

- 1) Los derechos de los extranjeros son de configuración legal en su contenido, pero existen límites constitucionales a la capacidad de articulación del legislador:
 - a) Los derechos de los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dentro de su específica regulación están dotados de la protección constitucional.
 - b) En principio son todos, en cuanto a su contenido, derechos de configuración legal.²⁵
- 2) La configuración legal de los derechos y las libertades de los extranjeros depende del derecho afectado:²⁶ puede tomarse como dato a tener en cuenta la nacionalidad o ciudadanía del titular o rehuir esta terminología y acudir al criterio de la dignidad humana, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Constitución.
- 3) La clasificación tripartita de los derechos: el Tribunal Constitucional ha mantenido una teoría de los derechos reconduciéndolos a tres grupos, que hasta nuestros días sigue constituyendo el referente a la hora de interpretar los derechos de los extranjeros. De tal modo, podemos distinguir las siguientes categorías:

²⁴ Doctrina seguida por, entre otras: SSTC 107/1984, del 23 de noviembre (*BOE* del 21 diciembre de 1984), 99/1985, del 30 de septiembre (*BOE* del 5 noviembre de 1985), 115/1987, del 7 de julio (*BOE* del 29 julio de 1987), 94/1993, del 22 de marzo (*BOE* del 27 abril de 1993), 116/1993, del 29 de marzo (*BOE* del 5 mayo de 1993), 242/1994, del 29 de julio (*BOE* del 18 agosto de 1994), 95/2003, de 22 de mayo (*BOE* del 10 junio de 2003), 72/2005, del 4 de abril (*BOE* del 10 mayo de 2005), y 236/2007, del 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001, interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*BOE* del 10 diciembre de 2007).

²⁵ STC 107/1984, del 23 de noviembre, FJ 3o. y STC 236/2007, del 7 de noviembre FJ 3o.

²⁶ *Ibidem*, FJ 4o. y STC 236/2007, del 7 de noviembre, FJ 4o.

- a) Derechos que por su relación directa con la dignidad de la persona corresponden a todas las personas por igual.²⁷
- b) Derechos que, no vinculados directamente con la dignidad de la persona, son objeto de modulación por la ley.
- c) Derechos de los que no son titulares los extranjeros.

Uno de los principales inconvenientes de la aplicación práctica de esta teoría tripartita de los derechos es su carácter marcadamente ambiguo. De la Constitución no puede extraerse directamente el catálogo a incluir en cada uno de los grupos, sino que debe desprenderse de la interpretación sistemática y progresiva que se haga acudiendo a la jurisprudencia constitucional.²⁸

En mi opinión, esta clasificación debería considerarse superada desde una doble perspectiva. En primer lugar, porque, como ha señalado críticamente la doctrina, además de ser discutible, resulta difícil determinar a priori qué derechos están ligados inherentemente a la dignidad humana y qué derechos escaparían a la misma, especialmente si recordamos que el propio Tribunal Constitucional ha afirmado que la dignidad de las personas resulta de la efectiva realización de todos los derechos. Además, la clasificación es incoherente con la tesis de la indivisibilidad de los derechos fundamentales, mantenida por buena parte de la doctrina actual. En virtud de la misma, los derechos fundamentales no pueden separarse por grupos, graduando su reconocimiento y garantía, sin que el conjunto de los mismos quede afectado. En segundo lugar, no puede obviarse que la mencionada clasificación tripartita responde a una percepción del fenómeno migratorio, que nada tiene que ver con la situación que España atraviesa en la actualidad, puesto que, como es evidente, ha pasado de ser un país de emigración a convertirse en uno de los Estados europeos que mayor volumen de inmigración ha recibido en la última década.²⁹

²⁷ La jurisprudencia constitucional ha aclarado que el artículo 13.1 de la Constitución extiende a los extranjeros en España los derechos previstos para los españoles, puesto que “buena parte de los demás —derecho a la vida, libertad religiosa, libertad personal, tutela judicial, etcétera— corresponden a aquellos (a los extranjeros) sin necesidad de la extensión que opera el artículo 13.1 CE, es decir, sin necesidad de tratado o ley que lo establezca”, STC 72/2005, del 4 de abril (BOE del 10 de mayo de 2005), FJ 5o.

²⁸ Aja, E., “Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes”, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, vol. I, pp. 439-456.

²⁹ Aja, E y Arango, J., *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2006.

Incluso admitiendo que en determinados casos estamos ante derechos de configuración legal, ello no significa reconocer al legislador una capacidad absoluta de configuración. En efecto, el hecho de encontrarnos ante derechos fundamentales legalmente modulados no les hace perder su carácter de constitucionales. Por tanto, el legislador no puede configurar libremente el derecho ni atacar su contenido esencial.

Para la concreción de esos derechos, que deben considerarse vinculados a la dignidad humana y también para la delimitación del contenido esencial, habrá que estar, además de a lo declarado en la jurisprudencia constitucional, a lo establecido en el estándar mínimo que contienen los tratados internacionales, con la correspondiente jurisprudencia que de ellos surja, a menudo recogida también por nuestro Tribunal Constitucional. Las interpretaciones más o menos restrictivas de derechos son posibles.

Ciertamente, como argumento para justificar, por ejemplo, la limitación de los derechos políticos, en general, de los extranjeros en el ámbito nacional, puede atenderse a la estricta literalidad de preceptos, como el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que reconoce a toda persona el derecho a participar en el gobierno de su país, así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del mismo; o al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que alude a los ciudadanos como únicos titulares del derecho a participar en los asuntos públicos y en las elecciones del propio país.³⁰

Sin embargo, también puede aludirse a esa misma dimensión internacional acudiendo a la interpretación que de esos tratados hacen los tribunales u organismos designados al efecto. Así, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al interpretar el Convenio Europeo, se desprende la posibilidad de extender a toda persona los derechos y libertades definidos en el título I del Convenio, pudiendo establecerse limitaciones en el ejercicio de tales derechos, si bien no excluyendo de su reconocimiento a un grupo de personas previamente definidas. La cuestión puede ir incluso más allá si se vinculan tales derechos con el criterio de dignidad humana.³¹

Por tanto, en la LODYLE la titularidad y el ejercicio de los derechos surge de la combinación de los parámetros relativos al “tipo” de derecho

³⁰ Rubio, R., “La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales”, *Extranjería e inmigración. Actas de las IX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, pp. 12-14.

³¹ Lucas, J. de, “Ciudadanía, extranjería y derechos”, en Betegón, J. *et al.* (coords.), *Constitución y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, pp. 384 y 385.

ante el que nos encontremos y al “tipo” de sujeto que sea su titular, pero también hay que tener en cuenta la interpretación jurisprudencial.

En el ámbito de la estricta extranjería (en la que no incluimos a los comunitarios ni a los que por un motivo u otro pueden acudir a otro régimen jurídico) se han originado sucesivas categorías de hipotéticos titulares con base en una exclusión estratificada, que distingue entre residentes de larga duración, residentes de corta duración, irregulares empadronados, irregulares no empadronados, e incluso, irregulares con orden de expulsión firme no ejecutada. Ahondando en la distinción, podríamos llegar a diferenciar entre irregulares (empadronados o no) susceptibles (o no) de regularizarse por la vía del arraigo laboral o social. Incluso encontraríamos situaciones jurídicamente tan perversas como la de las personas inmigrantes, irregulares, empadronadas, trabajando en el ámbito de la economía sumergida y con orden de expulsión.³² Todo ello evidencia la retórica de la confusión que domina el régimen jurídico de extranjería y la precariedad, cuando no inseguridad jurídica, del sujeto que se encuentra en el último peldaño de esta cadena, que exceptúa a cada paso los más elementales principios del Estado de derecho, aunque aparentemente se persiga la integración.

Intentar clasificar los derechos por grupos resulta, por tanto, imposible, puesto que se reformulan también de acuerdo con titular. En una primera aproximación, podrían considerarse como derechos directamente vinculados a la dignidad humana, y por tanto predicables de todos los extranjeros, algunos como la tutela judicial efectiva, la asistencia jurídica gratuita o la protección frente a los actos discriminatorios.³³ En el otro extremo, entre los derechos exclusivos de los nacionales encontraríamos el derecho de sufragio, aunque el voto se ha incentivado en el ámbito municipal gracias a la firma de acuerdos con terceros países, activada en los últimos años, siempre respetando el principio constitucional de reciprocidad y en el caso exclusivo del ámbito local.³⁴ Entre unos y otros, los derechos de modulación legal tienen cada vez un espacio mayor.

En el último lugar de esta gradación descendente legalmente modulada se encuentra el extranjero en situación administrativa irregular. La exigencia

³² Sagarra i Trias, E., “Un nuevo *status* de extranjero en España. (El inmigrante, irregular, empadronado, residente trabajando y con orden de expulsión)”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 1, noviembre de 2002, pp. 89-98.

³³ Cabeza, J. y Mendoza, N. (coords.), *Tratamiento jurídico de la inmigración*, Albacete, Bo-marzo, 2008, pp. 43-80.

³⁴ De Lucas *et al.*, *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Madrid, Fundación BBVA, 2008; Solanes, A., “La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate”, *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año 12, núm. 18, 2008, pp. 67-96.

de un puesto de trabajo para ser residente acaba creando un círculo vicioso entre ocupación laboral y acceso a derechos. O lo que es lo mismo, surge una peligrosa identificación entre ciudadanía laboral o económica y social o política, que con relación al inmigrante funciona de forma automática.

Las políticas restrictivas que establecen estrechas medidas de entrada o permanencia en el ámbito de la legalidad, y la publicidad que de las mismas se hace, repercuten tanto en las conductas de las personas autóctonas como en las de los inmigrantes, y no siempre obtienen los fines que dicen perseguir. En la situación de irregularidad, los inmigrantes cambian el modo y la frecuencia de sus viajes a los países de origen, quedando más atados a los de destino, de forma que también se desorientan respecto a los cambios que en aquéllos se producen, disminuyendo su proyecto de retorno. Lo que se da es una modificación del proyecto migratorio, pero no una renuncia a él. El efecto real de esa especie de irregularidad a largo plazo, incluso en las peores ocasiones perpetua, es que el retorno se sustituye por la instalación e inmovilidad, y la idea de traer a la familia acaba siendo el fin principal. De igual modo que la irregularidad comporta la disminución de la rotación o del movimiento de ida y vuelta, conlleva una especie de invisibilidad (en el sentido de pretender pasar desapercibido) en la vida social que se traslada a la jurídica.³⁵ Se produce así la mayor ineficacia posible de la legislación que genera y aumenta exactamente los efectos que dice querer combatir.

El conjunto del estatuto jurídico del extranjero irregular está marcado por la progresiva precariedad de sus derechos a medida que avanzamos en los tres grupos en los que éstos se catalogan. Así, se evidencia en la mera referencia legal a derechos que como los sociales están estrictamente vinculados al objetivo de la integración. En efecto, si los derechos sociales constituyen un test de inclusión y han de ser concebidos en cuanto derechos fundamentales como universales, teniendo en cuenta que su universalidad se realiza a través de la igualdad material, difícilmente puede apostarse por la integración de los inmigrantes si no se les reconocen y garantizan tales derechos. No es posible optar por la inclusión, por la acomodación, por la gestión de la diversidad o por integración con y de este colectivo si no se tiene en cuenta y se asegura el reconocimiento, el ejercicio y la garantía de estos derechos.³⁶

³⁵ Izquierdo, A., “Cuatro razones para pensar en la inmigración irregular”, en Blanco, C. (ed.), *Migraciones. Nuevas moviidades en un mundo en movimiento*, cit., pp. 139-159.

³⁶ Añón, M.J. (coord.), *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Valencia, Universitat de València, Servei de Publicacions; Tirant lo Blanch, 2004, y “Extranjeros inmigrantes, derechos sociales e integración social”, *Derechos Ciudadanos*, núm. 0, 2005, pp. 9-20.

El caso de los derechos sociales de los inmigrantes en España es paradigmático en la medida en que, en algunos casos, su ejercicio se vincula con la inscripción en el padrón municipal (atendiendo al hecho de que éste es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio). No puede obviarse que el estrecho vínculo entre el ejercicio de los derechos sociales y el empadronamiento hace que las exigencias en torno a éste supongan una limitación de tales derechos. En este sentido, desde que la LO 4/2000 vinculó el ejercicio de determinados derechos a la inscripción padronal, especialmente para los inmigrantes en situación irregular, y su primera reforma en la LO 8/2008 lo recortara en algunos supuestos, la importancia del padrón municipal no ha dejado de crecer. Derechos básicos y fundamentales en la integración, como el de asistencia sanitaria y el de educación, han quedado vinculados al empadronamiento para disfrutarlos en condiciones de igualdad con los españoles. Además, el padrón sirve, por poner sólo dos ejemplos, tanto para verificar la estancia en un posible proceso extraordinario de regularización o normalización cuanto para conseguir el informe de inserción social del ayuntamiento del lugar en el que el extranjero tiene su domicilio habitual, necesario para regularizar su situación por la vía del arraigo social. Por todo ello, el padrón ya no es un mero registro administrativo, sino un instrumento que puede facilitar la integración.³⁷

La LO 2/2009 ha vuelto sobre el padrón, sin duda para dificultar más su inscripción. Esta vez, la conexión con el mencionado registro municipal aparece en el ámbito más restrictivo de la normativa de extranjería: el relativo a las infracciones y sanciones.³⁸

³⁷ Simó, C. y Torres, F. (coords.), *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 133-174.

³⁸ En efecto, el artículo 53.1 c), LODYLE considera infracción grave incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio; y falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito. Si cualquier autoridad tuviera conocimiento de una posible infracción por esta causa, lo pondrá en conocimiento de las autoridades competentes con el fin de que pueda instruirse el oportuno expediente sancionador. Asimismo, el artículo 53.2 d), LODYLE innova una infracción grave más con relación al registro municipal: el consentir la inscripción de un extranjero en el padrón por parte del titular de una vivienda habilitado cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero. Se incurre en tantas infracciones cuantas personas indebidamente se inscriban en dicha vivienda. El modo agravado de esta segunda infracción viene concretado en el artículo 54.1 e), LODYLE que sanciona la conducta del artículo 53.2 d), LODYLE pero cuando ese consentimiento para el alta padronal se produzca con ánimo de lucro. La carga de la prueba en este caso hace el supuesto, al menos, poco viable.

Ante la voluntad declarada de algunos ayuntamientos acerca de dificultar la inscripción de extranjeros en situación irregular a partir de una lectura nada clara de la reforma legal, limitando con ello de forma indirecta el acceso a los derechos sociales, que ha llegado a plantearse incluso ante la Comisión Europea,³⁹ el Informe solicitado a la Abogacía del Estado es de extrema perspicuidad. En el mismo se mantiene, como no podía ser de otro modo desde la estricta legalidad, que los preceptos de la LODYLE concretan los requisitos para la residencia legal en territorio español. Lo que exige la normativa relativa al padrón municipal no es la residencia legal, sino la residencia habitual en el término municipal, lo cual no se ha visto alterado por las modificaciones introducidas por la LO 2/2009. Por tanto, no resulta procedente denegar la inscripción alegando que el ciudadano extranjero no reside legalmente en España. A los efectos de tramitar las solicitudes de los extranjeros de inscripción en el padrón municipal, es válido y suficiente el pasaporte aunque no tenga el preceptivo visado al que se refiere la LODYLE.⁴⁰ Esta lectura es sin duda la más adecuada para la garantía de las libertades.

IV. LA INTEGRACIÓN POSIBLE

La integración es por tanto una cuestión, no sólo pero también, de derechos, de los mismos que disfruta el conjunto de la sociedad en la que el inmigrante se encuentra, exactamente en la misma medida en que lo son las obligaciones jurídicamente establecidas. Eso es lo que supone un Estado de derecho. Nos situamos así en el centro del autogobierno democrático, en ese ideal de la autonomía pública basada en el principio de que quienes están sujetos a la ley también deberían ser sus autores.⁴¹

La concepción unilateral de la integración en forma de deber contractual específico es, en mi opinión, difícilmente compatible con una visión global del proceso de integración; es decir, con la consideración de que ésta necesita de forma ineludible un enfoque multidimensional, que supere la

³⁹ Pregunta escrita de Ramón Tremosa i Balcells (ALDE) a la Comisión sobre la inscripción en el padrón municipal de los ciudadanos extracomunitarios y Directiva 2008/115/CEE. P-168/10, 9 de marzo de 2010; y respuesta de la señora Cecilia Malmström (en nombre de la Comisión) a la pregunta escrita del europarlamentario señor Ramón Tremosa i Balcells (ALDE). P-1687/10ES, 7 de abril de 2010.

⁴⁰ *Informe de la Abogacía General del Estado relativo a la aplicación de la normativa reguladora del padrón municipal con objeto de resolver la consulta del Ayuntamiento de Vic*, Madrid, 20 de enero de 2010.

⁴¹ Benhabib, S., *Los derechos de los otros*, Barcelona, Gedisa, 2005, p. 154.

estricta consideración del conocimiento de la lengua o la cultura como indicadores, casi exclusivos, de la integración, y que además lleva a aparejado un proceso temporal que no se corresponde con los plazos contractuales.

En la adopción de políticas de integración multidimensionales conviene comenzar insistiendo en la necesidad de favorecer para las personas inmigrantes el acceso a los derechos sociales, tales como la educación, la sanidad, la vivienda o los servicios sociales, así como la integración laboral y social, ciertamente porque son los aspectos más precarios en las legislaciones de los distintos Estados miembros de la Unión Europea, y también en España.

No basta con preguntar a los inmigrantes si se sienten o no adaptados a la cultura o costumbres del país de acogida. Desde mi punto de vista no es relevante, *per se*, que el 81% de los inmigrantes musulmanes en España indiquen que se sienten adaptados a las costumbres españolas, que el 84% afirme que no encuentran obstáculos para practicar su religión, o que el 87% de los consultados asegure que la religión islámica es compatible con la democracia y los derechos humanos.⁴² Éste no es un indicador suficiente de integración; es más, podría incluso servir para avalar un proceso encubierto de asimilación progresiva si no va unido a un estatuto jurídico garantista que hace no sólo que se “sientan” iguales, sino que efectivamente sean iguales sujetos de derechos.

Es cierto que la integración toca temas sensibles como la diversidad cultural y religiosa, que abren y colocan en un primer lugar del debate social cuestiones candentes y muy sensibles como la utilización del velo integral (burka), del pañuelo islámico o la educación religiosa en el espacio público. Es en este contexto donde se ubican las tradicionales cuestiones que generan controversias en las sociedades plurales, incluso a nivel intraestatal, con los derechos lingüísticos, por ejemplo, que necesariamente han de ser afrontadas si se quiere integrar y no asimilar.⁴³ Precisamente por eso el papel del derecho es fundamental en el establecimiento de los límites de aquello que es aceptable, permitido, obligado o prohibido, pero también en la garantía de igualdad ante la ley de todos los administrados.

Se trata de insistir en la idea de que la integración no ha de ser estrictamente en clave cultural, sino más bien social, y especialmente jurídico-política en clave de pertenencia. Es aquí donde entra en juego la noción de ciudadanía, que no supone sólo una mera pertenencia a la organización que

⁴² Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones y Metroscopia Estudios Sociales y de Opinión, *La comunidad musulmana de origen inmigrante en España*, Gobierno de España, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Ministerio de Trabajo e Inmigración, abril de 2010.

⁴³ Cachón, L. (dir.), *Conflictos e inmigración: experiencias en Europa*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 2008.

es el Estado, sino que además establece el estatuto jurídico, en cuanto a su contenido, fijando los derechos y deberes de los ciudadanos. Entre ellos, es necesario incluir los derechos democráticos de los que los sujetos pueden valerse para, de forma reflexiva, cambiar su situación, posición, o condición jurídica material. Si a determinados individuos se les niegan esos derechos, se limita su capacidad de asegurarse un trato igual y de influir sobre la toma de decisiones, cerrando así el círculo de la exclusión.⁴⁴ El estatuto jurídico pleno es el punto de partida de la integración jurídica, el que la hace posible.

A partir de ahí, la igualdad en su dimensión material adquiere un especial significado. Las buenas prácticas administrativas se hacen entonces indispensables para conseguir un proceso que aúne la normalización con la atención especializada; no se trata de hacer políticas específicas para inmigrantes, diversificadas, sino de conseguir que la transversalidad en las medidas que se adopten en los distintos niveles de la administración llegue también a este colectivo.⁴⁵

Los derechos y deberes comunes compartidos por el conjunto de personas en el seno del Estado de derecho apelando al pacto social en la más pura concepción contractualista hacen innecesario (incluso sumamente discutible, si se alude también a las disposiciones internacionales y a la imposibilidad de hacer algunas distinciones con base en ellas), la articulación de obligaciones jurídicas específicas para determinados colectivos más allá de las ya estipuladas en el ordenamiento jurídico común. Los límites en el Estado de derecho son coincidentes: el respeto a la Constitución y a la ley, tanto para los nacionales, los ciudadanos, los extranjeros, los comunitarios o los inmigrantes, porque son (han de ser) compartidos por el conjunto de los administrados; de lo contrario se les está exigiendo a determinadas personas que ofertan un plus que no se les requiere al resto.⁴⁶

Es más, el proceso de integración exige a nivel jurídico-político lo que se ha denominado una “laicización de las identidades”, entendiéndola no sólo en clave religiosa, sino también cultural. Es decir, la existencia de una pertenencia común en un espacio de derechos, obligaciones y valores compartidos, y una pertenencia singular, en un espacio privado en el que cultivar la diferencia. Al Estado le correspondería ocuparse de la dimensión política

⁴⁴ Habermas, J., *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 2000, p. 626.

⁴⁵ Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, 3a. ed., Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, abril de 2010.

⁴⁶ Lucas, J. de, “La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración”, *cit.*, p. 37.

de la sociedad, de preservar su identidad desde esta perspectiva, en la cual se asientan los valores constitucionales.⁴⁷

Las personas inmigrantes, como el resto de sujetos de derecho, en los actuales Estados democráticos,⁴⁸ han de ser jurídicamente concebidas como miembros. De esta forma, puede afirmarse que tales individuos están de acuerdo con el contrato social; es decir, que admiten con base en esa ficción común compartida la existencia de una autoridad, de unas normas y leyes, a las que se someten, y si no lo hacen entran en juego los mecanismos generales previstos por el ordenamiento a tal efecto. Sólo así, en mi opinión, puede garantizarse la cohesión, la paz social, puesto que

...el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar, es ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana; y a él pueden aplicarse aquellas palabras de Homero:⁴⁹ “*Sin familia, sin leyes, sin hogar...*”. El hombre, que fuese por naturaleza tal como lo pinta el poeta, sólo respiraría guerra, porque sería incapaz de unirse con nadie como sucede a las aves de rapiña.⁵⁰

⁴⁷ Naïr, S., *Y vendrán... Las migraciones en tiempos hostiles*, Barcelona, Bronce-Planeta, 2006, p. 207.

⁴⁸ Beck, U., “Las raíces cosmopolitas de la democracia: el caso de la Unión Europea”, *Sistema. Revista de Ciencias sociales*, núm. 206, 2008, pp. 3-20.

⁴⁹ Homero, *La Iliada*, IX, 63.

⁵⁰ Aristóteles, *La Política*, I, 1.